

Nueva propuesta de Sistema de Monitoreo Comunal con Enfoque de Género

Introducción

El presente documento consolida la propuesta realizada por el Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo – DESCO, para la implementación a nivel local, de un Sistema de Monitoreo Comunal con enfoque de género. Este propuesta surge tras la implementación y evaluación del proyecto piloto, aplicado en la zona conocida como Parque Metropolitano, en el distrito de Villa el Salvador en Lima, Perú.

El proyecto busca ser una herramienta útil para la implementación de las políticas públicas a nivel local y de los programas sociales. El objetivo central del sistema es la realización de un diagnóstico integral de la pobreza, para de esa manera poder diseñar de forma más adecuada las políticas públicas a ejecutar. Es un sistema que funciona sobre la base de un censo realizado vivienda por vivienda en la zona de intervención. Desde una visión amplia de la pobreza basada en el enfoque de las capacidades es un complemento ideal a los sistemas de generación de información del Estado, además de ser comparable con ellos.

Los Sistemas de Monitoreo Comunales (CBMS por sus siglas en inglés), fueron desarrollados a principios de la década de 1990 para proveer a los funcionarios públicos con información de base para seguir el impacto de la implementación de políticas públicas a nivel local. El principal objetivo del CBMS es contribuir en la reducción de la pobreza. Al hacerlo también se obtienen otros beneficios como generar capacidades en gobiernos locales y aumentar la equidad de género.

En el 2002 se creó la red CBMS, a cargo de la Red PEP, teniendo como objetivo la asistencia a sus miembros para desarrollar e institucionalizar los CBMS en sus propios países. Se viene implementando esta metodología en cerca de 15 países, entre los que se incluye: Bangladesh, Camboya, Indonesia, Laos, Pakistán, Filipinas, Vietnam, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania y Zambia. El proyecto peruano es la primera implementación de este sistema en el continente sudamericano.

El proyecto piloto

El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO inició la implementación del proyecto piloto del Sistema de Monitoreo Comunal para Presupuestos con Enfoque de Género (CBMS-GRB por sus siglas en inglés) el 2009 en la zona conocida como Parque Metropolitano, del distrito limeño de Villa el Salvador. El proyecto se realizó con la colaboración de la Municipalidad de Villa el Salvador. La zona fue seleccionada en tanto es la menores ingresos socio-económicos en todo el distrito.

Como parte de la implementación del sistema, se procedió en primer lugar a su adaptación. El sistema original estaba diseñado para la realidad social de Filipinas, y había que adaptarlo a las condiciones sociales del Perú, y en particular de un barrio periférico de la capital. Otro criterio tomado en cuenta fue que las variables utilizadas fueran compatible con las de los sistemas usado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Como primer paso de esta adaptación se realizó un levantamiento de información cualitativa sobre las percepciones sobre la pobreza y el bienestar de la población de Parque Metropolitano. Con la información recabada el segundo paso consistió en la selección de las variables a utilizarse y al diseño de los cuestionarios y manuales requeridos para la ejecución del Operativo Censal.

El levantamiento de información se realizó el 24 y 25 de abril del 2010. Se cubrieron un total de

2090 lotes, dentro de los cuales se identificaron 2231 viviendas. El total de habitantes censados ascendió a 7848 residentes en un total de 1960 hogares. El censo pudo determinar que se trata de una población mayoritariamente joven, donde la edad promedio circunda los 24 años, es decir, se encuentra en edad para trabajar.

El equipo ejecutor priorizó un conjunto de cinco indicadores como fundamentales para determinar el grado y el alcance de la pobreza. Estos indicadores son Acceso a Agua Segura, Acceso a Vivienda Segura, Escasez de alimento, Acceso a Educación e Ingreso Mensual. En el caso del acceso agua segura, el sistema considera que un hogar cuenta con esta cuando este cuenta tanto con un suministro de agua potable como si sus servicios higiénicos están conectados a una red pública. En el caso de la vivienda segura el CBMS considera que esta es segura cuando la misma cumple dos de los siguientes tres criterios: está construida con materiales resistentes, se encuentra consolidada, y se encuentra en buen estado de conservación, es decir, no presenta daños severos visibles en su estructura. El indicador de escasez de alimentos mide si es que el hogar encuestado ha pasado al menos un día en los últimos 30 días en los que no haya tenido nada que comer. El indicador de acceso a la educación, considera los hogares cuyo jefe de hogar no tiene secundaria completa ni que ningún miembro del hogar mayor a 16 años se encuentre asistiendo a algún programa en formación secundaria o superior. Finalmente, el indicador de ingreso discrimina entre los hogares que cubren el 55,6% de la Canasta Básica Familiar definida por el INEI.

Con base en estos indicadores se pudo establecer el nivel de pobreza de la población de Parque Metropolitano. Con respecto al nivel de ingresos, se encontró que cerca del 84% de los hogares pueden ser considerados pobres. En el mismo sentido un 43% de los hogares no contaba con una vivienda segura. Un 47% de los hogares tampoco contaba con un nivel educativo adecuado. Al momento de realizar el censo, el 78% de los hogares no contaba con acceso a agua segura. Finalmente, cerca de un 15% de los hogares sufre de escasez de alimentos. La información recabada mostró además la feminización de la pobreza, al dar cuenta de las brechas que existen entre los hogares donde la jefa de hogar es la mujer y no el hombre. Existe cerca de un 10% de hogares más pobres encabezados por mujeres que por hombres, para cuatro de los cinco indicadores priorizados (solo en el caso de acceso a agua segura la diferencia era mínima).

La información se validó posteriormente con los dirigentes barriales y los jóvenes de Parque Metropolitano, así como los funcionarios de la municipalidad de Villa el Salvador. Como parte de ese proceso se le presentaron los principales resultados obtenidos de manera que pudieran realizar preguntas o comentarios al equipo ejecutor del proyecto. Mediante la metodología del árbol de problemas, se les pidió a los participantes de los diferentes talleres de validación que seleccionaran los problemas más importantes para ser resueltos, así como sus causas, efectos. Además, se les pidió que sugirieran ideas de proyectos que podían realizarse para solucionar los mismos. Con base en esa información se ha empezado a desarrollar proyectos de desarrollo para ser implementados en la zona.

Evaluación del piloto

Finalizando el proyecto se ha procedido a la evaluación de los instrumentos de recojo de información utilizados en el Operativo Censal del 2010 en el Parque Metropolitano. El levantamiento de información dio muestras tangibles de errores y problemas del diseño de los instrumentos que no pudo ser detectado originalmente. Los problemas encontrados se pueden categorizar de la siguiente manera:

Exceso de preguntas abiertas

Tras el levantamiento de información se encontró que existía un exceso de preguntas abiertas dentro del sistema. Por preguntas abiertas se entiende a aquellas en las no existe un formato establecido de respuesta, y por lo tanto pueden estar compuestas por una o varias frases u oraciones. Por su naturaleza, las preguntas abiertas son costosas de procesar ya que se requiere revisar la totalidad de res-

puestas para poder clasificarlas. Esto significa que a mayor número de hogares o individuos entrevistados el procesamiento se vuelve más complejo. En muchos casos, las preguntas abiertas existentes se trataban de información superflua o especificaciones respecto a otras preguntas que podrían no ser consideradas indispensables en la elaboración de un sistema de monitoreo.

Preguntas complejas de procesar y que no son tan relevantes

Tras el levantamiento de información se encontraron un conjunto de preguntas que resultaban complejas de procesar y que a la vez no brindaban información tan relevante para el análisis o que pueda ser utilizada dentro de un indicador para medir la pobreza.

Una de estas preguntas era la número 121, que presentaba una tabla cruzada mediante la cual se consultaba que personas ayudaban al hogar para la realización de que tareas. De esa manera se buscaba obtener información sobre los “recursos relacionales” con los que contaba el hogar, bajo el supuesto de que una persona con mayores recursos relaciones tiene mayor capacidad para enfrentar periodos de crisis. El procesamiento de esta pregunta implicaba la conversión del cuadro en un conjunto de 25 variables distintas para cada uno de los casos posibles. Su análisis se podría realizar mediante la suma de cada uno de esos casos y la conversión del resultado en una escala relativa, mediante la cual comparar la posición de cada hogar con respecto al resto de hogares. Sin embargo, al tratarse de una medida relativa, no era posible establecer una escala única que permita su comparación con otras poblaciones, de manera que la relevancia de la pregunta quedaba en cuestionamiento.

Preguntas categóricas que pueden definirse más

En algunos casos se encontraron preguntas cuyas opciones de respuestas estaban definidas en rangos o categorías, pudiendo ser abiertas y de esta manera ser más precisas. Eso sucedía, por ejemplo, en las preguntas sobre el monto de los ingresos, tanto generales como por rentas o remesas. En esos casos, en particular la pregunta por los ingresos totales, el equipo ejecutor consideró que era mejor dejar la pregunta abierta para que los entrevistados respondieran el monto lo más preciso posible y categorizarlas posteriormente.

Preguntas que no brindaban información tan relevante para el sistema.

En algunos casos, el equipo ejecutor consideró que las preguntas no proporcionaban información tan relevante para la construcción del sistema y, por lo tanto, era mejor retirarlas. Esto debido a que a mayor número de preguntas mayor es el tiempo que toma el llenado de cada cuestionario, y por lo tanto, mayor es el costo de la implementación del sistema en su conjunto. Uno de esos casos era la pregunta 50, sobre la religión que profesaba el miembro del hogar. La pregunta versaba sobre un aspecto de la vida de los miembros del hogar que correspondía sobre sus creencias particulares y su intimidad. En ese sentido se consideró que no era apropiada para un sistema de monitoreo enfocado en la medición de la pobreza.

Preguntas mal diseñadas

Tras la ejecución del piloto se encontraron que existían algunas preguntas del cuestionario que eran relevantes pero que, lamentablemente, se encontraban mal diseñadas y los resultados obtenidos por las mismas no fueron los óptimos. En esos casos, las preguntas en cuestión fueron rediseñadas para obtener mejores resultados.

Dentro de esta categoría se encuentran las preguntas de la 97 a la 102, todas ellas referidas a la distribución del tiempo. La forma en como planteado las preguntas permitía que los entrevistados respondieran a cada una de ellas sin tener en cuenta a las demás. En ese sentido, se encontraron respuestas en las que si uno sumaba todas las horas dedicadas a las labores domésticas, al trabajo y al transporte, obtenía días mayores a las 24 horas. En el mismo sentido, algunos encuestadores regis-

traron frases como “casi todo el día” y no un número específico de horas.

Nueva propuesta

La nueva propuesta del Sistema de Monitoreo Comunal para Presupuestos con Enfoque de Género, realizada por el equipo ejecutor, busca enfrentar los problemas encontrados durante la realización del proyecto piloto. De esta manera, se espera tener un sistema optimizado y que pueda ser una herramienta útil para la realización de políticas públicas orientadas hacia el desarrollo.

El objetivo del equipo ejecutor al momento de elaborar el nuevo cuestionario fue generar un instrumento que sea más sencillo de llenar. Eso implicaba la reducción del número de preguntas (eliminando aquellas innecesarias). Así mismo buscaba corregir los errores en el llenado de algunas preguntas, de forma que sólo hubiese una forma posible de llenarlas y se redujeran los errores. El nuevo cuestionario elaborado cuenta con un total de 102 preguntas mientras que el cuestionario anterior tenía 122. La reducción de preguntas se realizó mediante la eliminación de preguntas abiertas y de aquellas otras preguntas que resultaban innecesarias.

Otro conjunto de cambios importantes en el nuevo cuestionario fue su adaptación para que sea un instrumento totalmente compatible con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO), promovido por el Ministerio de Economía, como instrumento para la focalización y registro de beneficiarios de los programas sociales del gobierno. De esta forma, el Sistema de Monitoreo Comunal se convertiría en un complemento del SISFHO, ya que este último carece de muchas variables que sí posee el CBMS. En ese sentido era necesario cambiar algunas de las preguntas planteadas originalmente en el CBMS, tomando en su lugar las del SISFHO.